



Masterplan der Justizvollzugsstrategie 2017-2032 Strategisches Umsetzungsszenario

Bericht des Regierungsrates

Datum RR-Sitzung	15. Mai 2019
Geschäftsnummer	2019.POMGS.132
Direktion	Polizei- und Militärdirektion
Klassifizierung	Nicht klassifiziert

Inhaltsverzeichnis

1	Einführung	6
2	Ausgangslage	6
2.1	Empfehlungen der Geschäftsprüfungskommission	6
2.2	Justizvollzugsstrategie 2017-2032	7
2.3	Quantitative Erhebungen	7
2.4	Beizug von Expertinnen und Experten aus Justiz und Forensik	7
3	Erkenntnisse	8
3.1	Modernisierungsbedarf	8
3.2	Einflussfaktoren auf die Bedarfsplanung	8
3.3	Einfluss des Strafvollzugskonkordats der Nordwest- und Innerschweiz auf die Entwicklungen im Kanton Bern	9
3.4	Exkurs: Beibehaltung der JVA Hindelbank	10
3.5	Erkenntnisse	10
4	Nachhaltigkeit	11
5	Masterplan der Justizvollzugsstrategie 2017-2032	12
5.1	Drei Phasen der Umsetzung	12
5.2	Vorgesehenes Platzangebot nach Umsetzung des Szenarios	15
5.3	Räumliche Umsetzung	16
5.4	Kosten	16
5.4.1	Geschätzter Investitionsbedarf Phase 1	16
5.4.2	Geschätzter Investitionsbedarf Phase 2	18
5.4.3	Investitionen Phase 3	19
5.4.4	Investitionsbedarf für die phasenunabhängigen Gesamtsanierungen der bestehenden Infrastrukturen	19
5.4.5	Zeitliche Umsetzungsplanung	20
5.4.6	Einfluss auf die zukünftigen Personalkosten	20
5.4.7	Entwicklung der Insassentransporte	21
5.5	Verzichtsplanung im strategischen Umsetzungsszenario	22
5.6	Konsequenzen eines Verzichts der Umsetzung	23
6	Zusammenfassung	24

Management Summary

Aufgrund anhaltender Diskussionen über die Weiterentwicklung der baulichen Infrastrukturen des Straf- und Massnahmenvollzug und der Empfehlungen der Geschäftsprüfungskommission im Zusammenhang mit der Schliessung des Jugendheims Prêles erteilte der Polizei- und Militärdirektor dem Amt für Justizvollzug im 2017 den Auftrag, eine Justizvollzugsstrategie für die nächsten 15 Jahre auszuarbeiten. Im Vordergrund dieser Strategie stand das zukünftige Angebot des Kantons Bern auf der Basis des geschätzten Bedarfs und die mittel- bis langfristige Ausgestaltung der dazu notwendigen wirtschaftlichen Infrastruktur.

Der Regierungsrat hat am 31. Januar 2018 von dieser Justizvollzugsstrategie 2017-2032 Kenntnis genommen und die Polizei- und Militärdirektion (POM) in Zusammenarbeit mit der Bau-, Verkehrs- und Energiedirektion (BVE) beauftragt, Möglichkeiten aufzuzeigen, wie die verschiedenen Umsetzungsszenarien der Strategie, oder Mischungen davon, in die mittelfristige Investitionsplanung eingearbeitet werden könnten und eine Priorisierung vorzunehmen, welche im Rahmen der überdirektionalen Priorisierung aller anstehenden Projekte der Investitionsplanung die Finanzierbarkeit klärt. Gleichzeitig wurde die veröffentlichte Strategie den betroffenen Kommissionen des Grossen Rates (Geschäftsprüfungskommission, Finanzkommission, Sicherheitskommission und Bau-, Energie-, Verkehrs- und Raumplanungskommission) von der POM vorgestellt. Das Interesse der Kommissionen war gross und führte letztlich zur Forderung (M 024-2018 „Die Justizvollzugsstrategie ist dem Grossen Rat vom neuen Regierungsrat vorzulegen“ der BDP), dass die Justizvollzugsstrategie und deren geplante Umsetzung (Masterplan) dem Grossen Rat unterbreitet werden soll.

Die POM hat die angedachten Szenarien der Justizvollzugsstrategie im Rahmen der Arbeiten zum Masterplan inzwischen nochmals vertieft geprüft und in Zusammenarbeit mit der BVE einen Umsetzungsplan erarbeitet, welches den Finanzbedarf senkt und die finanziellen Möglichkeiten der mittelfristigen Investitionsplanung des Kantons besser berücksichtigt. Entstanden ist ein strategisches Umsetzungsszenario, welches sich bewusst an den Minimalstandards orientiert, etappenweise vorgeht, und den zukünftigen Platzbedarf sowie insbesondere die bestehende Einbindung des Kantons im Strafvollzugskonkordat differenzierter berücksichtigt. So wird entgegen der bisherigen Szenarien der Justizvollzugsstrategie bewusst auf den Ausbau von Plätzen für kantonsexterne Bedürfnisse verzichtet, um den Anteil des Angebots des Kantons Bern im Konkordat mittel- bis längerfristig zu reduzieren.

In Abweichung zur Justizvollzugsstrategie geht der Masterplan deshalb von einem reduzierten Haftplatzbedarf von 1'099 Plätzen aus (bisher 1'155) und verzichtet auf Aus- und Neubauten an drei Standorten. Die **JVA Thorberg** wird anstelle einer Vollsanierung oder eines Ersatzneubaus in den nächsten Jahren nur in gebrauchsfähigen Zustand gehalten, damit über die Verlegung dieser Vollzugsplätze ausserhalb des Kantons mit dem Strafvollzugskonkordat verhandelt werden kann. Auch die **JVA Hindelbank** und das **Regionalgefängnis Bern** werden nicht neu gebaut, sondern für die gesetzeskonforme Weiterführung des Betriebs am bisherigen Standort soweit nötig saniert.

Das strategische Umsetzungsszenario des Masterplans sieht die Anpassung und Realisierung der notwendigen Infrastrukturbauten in drei Phasen vor:

==> Phase 1

Neubauten:

- Regionalgefängnis (RG) und Justizvollzugsanstalt (JVA) kombiniert in der Region Berner Jura-Seeland
- Administrativhaft vorzugsweise im Perimeter des RG Thun

Das RG Biel weist gravierende Schäden am Bauwerk auf, weshalb sich ein zeitnaher Ersatz aufdrängt. In der ersten und essenziellen Phase soll deshalb in der Region Berner Jura-Seeland als Ersatz für das baufällige RG Biel ein Neubau mit 100 Plätzen für die Untersuchungs- und Sicherheitshaft sowie mit 150 Plätzen für den geschlossenen Vollzug für Männer entstehen. Mit total 250 Plätzen kann die Anlage wirtschaftlich betrieben werden. Ein konkreter Standort für die Realisierung ist derzeit noch nicht vorhanden. Für den Bedarf an Plätzen für die Administrativhaft ist ein Annexbau mit 80 Plätzen vorzugsweise im Perimeter des heutigen RG Thun vorgesehen. Durch die Erweiterung sollen in Thun dereinst total 154 Haftplätze angeboten werden können.

==> Phase 2

Instandhaltungen:

- RG Bern, RG Burgdorf, RG Thun, RG Moutier

Schliessung:

RG Biel

In einer zweiten Phase werden die verbleibenden RG Bern, Burgdorf und Thun soweit notwendig instand gehalten und das bestehende RG Biel geschlossen. Das RG Biel ist heute baufällig und überdies zu klein, um wirtschaftlich betrieben zu werden. Das RG Moutier wird wie bisher weiterbetrieben und wird insbesondere für die flexible Nutzung im Bereich der Administrativhaft benötigt. Sollte die Gemeinde Moutier den Kanton wechseln, stehen die Plätze für den Kanton Bern allerdings nicht mehr zur Verfügung.

==> Phase 3

Zukunft JVA Thorberg:

- Abklärung zur Weiterführung der JVA Thorberg

Die Frage der Weiterführung oder Schliessung der JVA Thorberg wird in einer dritten Phase und bewusst erst in Kenntnis der tatsächlichen Realisierung der Infrastrukturen der vorhergehenden Phasen und der möglichen Bautätigkeit der übrigen Konkordatskantone gegen Ende des bisherigen Strategiezeitraums (ca. 2030) definitiv entschieden. In der Zwischenzeit wird die JVA Thorberg gebrauchstauglich erhalten und in bestehender Form weiterbetrieben.

Die vorgesehenen Gesamtsanierungen der JVA Hindelbank und St. Johannsen sowie die bereits begonnene Instandsetzung der JVA Witzwil werden unter Beibehaltung des bestehenden Angebots unabhängig von den vorgeschlagenen Phasen und unter Berücksichtigung der finanziellen Möglichkeiten des Kantons saniert und in der bisherigen Form weitergeführt.

Auch der Erhalt der Betriebstauglichkeit aller bestehenden Infrastrukturen im Sinne eines Status quo würde gemäss Schätzungen ebenfalls Investitionen von mindestens 300 Mio. CHF erfordern, welche dann allerdings für nicht nachhaltige bestehende unwirtschaftliche Betriebsgrössen und historisch gewachsene Bauten ohne Entwicklungspotential verwendet werden müssten.

Die Empfehlungen des Bundesamtes für Justiz zum wirtschaftlichen Betrieb einer Justizvollzugseinrichtung gehen von einer Mindestgrösse von 100 Plätzen aus. Mit dem geplanten Neubau in der Region Berner Jura-Seeland werden Standorte zusammengefasst und mit einem Platzangebot von 250 Plätzen erhebliche Synergiepotentiale frei, die sich in erster Linie auf den benötigten Personalbedarf auswirken. Aufgrund einer ersten Gesamtschätzung des Amtes für Justizvollzug ist es deshalb möglich, die Personalkosten pro Insassenplatz im vorgeschlagenen Szenario um 7.1% bzw. rund 5'800 CHF pro Jahr und damit hochgerechnet auf 1099 geplante Plätze um rund 6,3 Mio. CHF zu senken, indem die Nutzung der neuen Plätze ohne zusätzliches Personal realisiert werden kann.

1 Einführung

Wie fast jeder Bereich der Gesellschaft hat sich auch der Justizvollzug in den letzten 20 Jahren stark verändert. Der Auftrag des Justizvollzugs – Personen im Freiheitsentzug zu einem eigenverantwortlichen und straffreien Leben zu befähigen – hat in den letzten Jahren eine starke Professionalisierung und Differenzierung erfahren. Demgegenüber steht die angespannte finanzielle Lage des Kantons Bern, welche den Justizvollzug zu einem qualitativen Verzicht und zu hoher Wirtschaftlichkeit verpflichten.

Vor diesem Hintergrund erteilte der Polizei- und Militärdirektor dem Amt für Justizvollzug den Auftrag, diesem Wandel im Justizvollzug Rechnung zu tragen und eine Strategie für den Justizvollzug des Kantons Bern für die folgenden 15 Jahre zu erarbeiten. Die Strategie sollte eine Gesamtbetrachtung aller beteiligten Bereiche abbilden, den Ist-Zustand der heterogenen Struktur auf Bedürfnisse, Zusammenhänge und Synergien prüfen, Trends feststellen und daraus Variablen ableiten, mit dem Ziel, eine langfristig wirtschaftliche Planungsgrundlage zu schaffen.

Die Justizvollzugsstrategie 2017-2032 (JVS) wurde dem Regierungsrat am 31. Januar 2018 vorgelegt. Die Polizei- und Militärdirektion hat anschliessend die betroffenen Kommissionen des Grossen Rates (Geschäftsprüfungskommission, Finanzkommission, Sicherheitskommission sowie Bau- Verkehr- und Energiekommission) über deren Inhalt informiert. Die Strategie enthält bereits erste Umsetzungsszenarien, die die Grundlage für eine detailliertere Planung bilden. Darauf aufbauend wurde das in diesem Bericht dargestellte strategische Umsetzungsszenario des Masterplans festgelegt, welches einen nachhaltigen und wirtschaftlichen Justizvollzug sicherstellt, die Anliegen des Gesetzgebers, der Justiz und der direkten Anspruchsgruppen integriert und durch strategische Betriebskonzepte verifiziert wurde. Mit der Justizvollzugsstrategie und dem Masterplan wurden Instrumente geschaffen, die es ermöglichen, den kantonalen Justizvollzug nach betriebswirtschaftlichen Kriterien zu planen und den gegenwärtigen und zukünftigen Herausforderungen in angemessener Weise zu begegnen.

2 Ausgangslage

2.1 Empfehlungen der Geschäftsprüfungskommission

Im Zuge der Aufarbeitung der Schliessung des Jugendheims Prêles erstellte die Geschäftsprüfungskommission zuhanden des Grossen Rates am 27. Oktober 2016 einen Bericht mit vier Empfehlungen. So sollen bei grösseren Bauvorhaben (für den Justizvollzug)

- a) der Bedarf fundiert und umfassend abgeklärt und gegenüber dem Grossen Rat transparent ausgewiesen werden;
- b) bei Projekten mit einer marginalen Eigennutzung die wirtschaftlichen Risiken besonders sorgfältig abgewogen werden;
- c) die Projektierung erst dann in Angriff genommen werden, wenn ausgereifte Betriebskonzepte vorliegen;
- d) bei der Ausgestaltung der Tarife die Infrastrukturkosten nach dem Vollkostenprinzip berechnet werden.¹

¹ Empfehlungen in veränderter Reihenfolge, vgl. „Lehren für die Zukunft aus der Sanierung und Erweiterung des Jugendheims Prêles“, Bericht der GPK zuhanden des Grossen Rates vom 27. Oktober 2016.

Für die Umsetzung dieser Empfehlungen hat die Polizei- und Militärdirektion u.a. im 2017 eine Justizvollzugsstrategie für die Jahre 2017-2032 erarbeitet, auf welcher die zukünftigen grösseren Bauvorhaben im Justizvollzug basieren sollen.

2.2 Justizvollzugsstrategie 2017-2032

Die Justizvollzugsstrategie (JVS) 2017-2032 erläutert und analysiert den Ist-Zustand des Justizvollzugs im Kanton Bern und macht Aussagen über den Sanierungs- und Modernisierungsbedarf der bestehenden Infrastrukturen. Gleichzeitig wird dargestellt, mit welchem Platzbedarf in den nächsten 15 Jahren gerechnet werden muss. Als Ergebnis hält sie drei mögliche, grob dargestellte Entwicklungsszenarien fest: «Status quo», «Status quo plus» und «Status quo mutatio». In diesen Entwicklungsszenarien werden auch weitere Fragen beantwortet, wie jene nach

- a) der betriebswirtschaftlich sinnvollen Grösse von Vollzugseinrichtungen und dem notwendigen Personalschlüssel für die Sicherheit und die Betreuung;
- b) der Planung modular nutzbarer Infrastrukturen, mit welchen auf Schwankungen der Nachfrage schnell und sinnvoll reagiert werden kann;
- c) dem Bedarf an Vollzugsplätzen und den jeweiligen sinnvollen Standorten;
- d) dem gesamthaften Investitionsbedarf;
- e) dem Einsatz neuer technologischer Mittel zur Prozessoptimierung und Senkung des Aufwands.

Im Fokus der JVS stehen dabei das Angebot und die benötigten Infrastrukturen des kantonalen Justizvollzugs, während auf übergeordnete Fragen, wie beispielsweise dem Stellenwert des Justizvollzugs im Allgemeinen oder das gesellschaftliche Sicherheitsempfinden nicht eingegangen wird. Die Strategie konzentriert sich auf die professionelle Umsetzung eines nachhaltigen Justizvollzugs in geeigneten Infrastrukturen.

Die JVS stellt das Grundlagenpapier für das jetzt im Masterplan erarbeitete strategische Umsetzungsszenario dar. In diesem Sinne ist der vorliegende Masterplan eine Konkretisierung der JVS.

2.3 Quantitative Erhebungen

Für die Erarbeitung des Masterplans wurden die Betriebsorganisation der Einrichtungen konzeptionell und räumlich geprüft und die möglichen Bauvolumen im topografischen und sozialen Kontext evaluiert. Dazu gehörten auch die Erhebung des Ressourcenbedarfs und die Prüfung der generellen Wirtschaftlichkeit der vorgeschlagenen Lösung, wobei gleichzeitig auf eine realistische Grobterminplanung für deren Umsetzung geachtet wurde. Bei diesen aufwändigen quantitativen Erhebungen wurde das Amt für Justizvollzug durch externe Fachexperten² unterstützt.

2.4 Beizug von Expertinnen und Experten aus Justiz und Forensik

Mit dem Beizug von Expertinnen und Experten aus der Justiz und der Forensik wurden die fortlaufend erarbeiteten Projekthinhalte analysiert und das daraus abgeleitete „Soll“ inklusive der festzuhaltenden strategischen Aussagen auf ihre Vollständigkeit, Verständlichkeit, Konsistenz und Aussagekraft hin überprüft und schlussendlich das Projektteam beraten. Die Ergebnisse dieser Rückmeldungen wurden im Masterplan berücksichtigt.

² Dr. Benjamin F. Brägger; Prof. Dr. Jonas Weber.

3 Erkenntnisse

3.1 Modernisierungsbedarf

Die Justizvollzugsstrategie legt in Bezug auf die Vollzugseinrichtungen unter anderem folgende sechs (von insgesamt acht) strategischen Konsequenzen dar:³

- a) Die personellen Ressourcen der Vollzugseinrichtungen entsprechen in verschiedenen Betrieben nicht den Vorgaben und Standards des Bundes.
- b) Die qualitativen baulichen Mindeststandards sind in den Regionalgefängnissen (RG) Bern und Biel und in den Justizvollzugsanstalten (JVA) Hindelbank und Thorberg nicht mehr gewährleistet.
- c) Für die RG Bern und Biel und die JVA Hindelbank und Thorberg drängen sich Standortüberprüfungen auf, weil dort aufgrund der örtlichen Begebenheit nur beschränkte oder gar keine Entwicklungsmöglichkeiten vorhanden sind.
- d) Der bauliche Zustand der JVA Witzwil und St. Johannsen erfordert unter dem Gesichtspunkt des Lebenszyklusmanagements umfassende Sanierungsmassnahmen im Sinne der mittel- bis längerfristigen Erhaltung der bisherigen Funktion.
- e) Das RG Thun ist grundsätzlich in einem guten baulichen Gesamtzustand, muss aber unter Berücksichtigung der qualitativen Anforderungen und Neukonzeption der Untersuchungshaft baulichen Anpassungen unterzogen werden.
- f) Das RG Burgdorf erfüllt die baulichen Standards und es bestehen Ausbaumöglichkeiten.

3.2 Einflussfaktoren auf die Bedarfsplanung

Aufgrund vergangener und aktueller Entwicklungen muss davon ausgegangen werden, dass der Raumbedarf des Justizvollzugs auch künftig weiter ansteigen wird. Dabei beeinflussen folgende qualitativen und quantitativen Faktoren den Raumbedarf und die strategischen Handlungsmaximen direkt oder indirekt:

- a) Die Sicherstellung der kurzfristigen Aufnahmekapazität der Justizvollzugsinstitutionen durch die Festlegung praktischer Belegungsgrenzen;
- b) die allgemeine Bevölkerungs- und Kriminalitätsentwicklung;
- c) die Aufgabenzuteilung im Bereich des Straf- und Massnahmenvollzugs im Strafvollzugskordat der Nordwest- und Innerschweiz (Konkordat NWI-CH);
- d) die Einweisungs-, Vollzugs- und Entlassungspraxis der Vollzugsbehörden;
- e) die Entwicklung der Rechtsprechung;
- f) die Altersentwicklung der eingewiesenen Personen im Straf- und Massnahmenvollzug;
- g) die Entwicklung der Form der Untersuchungs-, Sicherheits- und Administrativhaft;
- h) die Entwicklung der Behandlung von Eingewiesenen mit psychischen und somatischen Störungen und Erkrankungen;
- i) die Entwicklung der Form des Verwahrungsvollzugs;
- j) der Sanierungsbedarf der Infrastrukturen;

³ a.a.O., S. 40.

k) der Leistungsauftrag in den Verwaltungsregionen gegenüber der Staatsanwaltschaft.

Bereits die JVS rechnete mit einem erhöhten zusätzlichen Bedarf von 200 Vollzugsplätzen.⁴ Der konkretisierende Masterplan hat unter Berücksichtigung der strategischen Betriebskonzepte nun gezeigt, dass der Platzbedarf geringer ausfällt und mit einem zusätzlichen Bedarf von 147 Vollzugsplätzen (inkl. Weiterbetrieb des RG Moutier mit 28 Plätzen) die Bedürfnisse des Justizvollzugs in den nächsten 15 Jahren voraussichtlich abgedeckt werden können.

3.3 Einfluss des Strafvollzugskonkordats der Northwest- und Innerschweiz auf die Entwicklungen im Kanton Bern

Die Kantone haben sich zu drei regionalen Strafvollzugskonkordaten zusammengeschlossen, um die vom Bundesgesetzgeber vorgegebene Infrastruktur des Justizvollzugs auch gemeinsam nutzen zu können. Die Kantone Uri, Schwyz, Obwalden, Nidwalden, Luzern, Zug, Bern, Solothurn, Basel-Stadt, Basel-Landschaft und Aargau bilden das Strafvollzugskonkordat der Northwest- und Innerschweizer Kantone, an welchem der Kanton Bern seit der Gründung am 4. März 1959 beteiligt ist. Der Grosse Rat hat am 5. Mai 2006 die revidierte und heute gültige Konkordatsvereinbarung verabschiedet und damit das interkantonale Engagement bestätigt.

Die Strafvollzugskonkordate bezwecken die Gewährleistung eines verfassungs- und gesetzeskonformen Vollzugs von Strafen und Massnahmen an Erwachsenen. Ein zentrales Anliegen der Konkordate besteht darin, den Straf- und Massnahmenvollzug innerhalb des Konkordatsgebiets einheitlich auszugestalten. Diese Harmonisierung erfolgt anhand eines intensiven Informations-, Wissens- und Erfahrungsaustauschs und durch den Erlass von darauf basierenden, gemeinsamen Richtlinien und Standards.

Zu den weiteren Kernaufgaben der Strafvollzugskonkordate gehören die Koordination der Bedarfsplanung der Haftplätze und die Gewährleistung des Betriebs von Institutionen des Straf- und Massnahmenvollzugs an Erwachsenen. Im Konkordatsgebiet⁵ sind durch die einzelnen Kantone alle bundesrechtlich vorgesehenen Anstaltstypen zur Verfügung zu stellen und zu betreiben. Die Konkordatskantone sind im Grundsatz verpflichtet, rechtskräftig verurteilte Straftäter in diese Konkordatsanstalten einzuweisen.

Die Rechtsgrundlagen der konkordatlichen Tätigkeiten bildet die Konkordatsvereinbarung, welche von den Parlamenten der Mitgliedskantone des Konkordats verabschiedet wurden. Die Konkordatsvereinbarung stellt gewissermassen die Verfassung der konkordatlichen Tätigkeit dar.

Der Kanton Bern hat sich innerhalb der konkordatlichen Bedarfsplanung verpflichtet, vier Konkordatsanstalten zu betreiben, nämlich die JVA Thorberg, Witzwil, St. Johannsen und Hindelbank.⁶

Die vom Kanton Bern eingegangenen konkordatlichen Verpflichtungen können nicht ohne Zustimmung der anderen Konkordatskantone abgeändert werden. Es gilt zu berücksichtigen, dass über die Änderung der Zweckbestimmung einer konkordatlichen Einrichtung oder deren Entbindung von gemeinsamen Vollzugsaufgaben die Konkordatskonferenz auf Antrag oder nach Anhörung des Standortkantons entscheidet.⁷ Gegen den Willen des Standortkantons kann eine Änderung der Zweckbestimmung oder die Entbindung von gemeinsamen Vollzugsaufgaben gemäss Art. 22 Abs. 1 nur unter Einhaltung einer Kündigungsfrist von 6 Jahren auf Ende eines Kalender-

⁴ JVS, S. 53f.

⁵ Oder Konkordatsperimeter.

⁶ vgl. www.konkordate-statistik.ch/gesamtuuebersicht/.

⁷ vgl. Art. 11 Abs. 3 Konkordatsvereinbarung des Strafvollzugskonkordats der Northwest- und Innerschweiz.

jahres erfolgen.⁸ Eine Entbindung kann überdies nur erfolgen, wenn diese nicht den Grundauftrag des Konkordats in Frage stellt; es müssen nach der Entbindung weiterhin genügend Haftplätze im Konkordatsgebiet vorhanden sein. Zudem müssen die vom konkordatlichen Baufonds bezogenen Baubeiträge und Beiträge des Bundesamtes für Justiz während 20 Jahren nach deren Ausrichtung anteilmässig zurückbezahlt werden (bei einer möglichen Schliessung der JVA Thorberg per Ende 2033 wäre der Rückforderungsbetrag aktuell rund CHF 200'000).

Im Verhältnis zur Bevölkerung der Konkordatskantone stellt der Kanton Bern ein überproportionales Platzangebot an Konkordatsplätzen zur Verfügung. Mit dem offenen Massnahmenvollzug und dem Frauenvollzug leistet er bereits einen grossen und unverzichtbaren Beitrag im Rahmen der konkordatlichen Verpflichtungen. Ein weiterer Ausbau ist im Masterplan nicht vorgesehen. Es besteht vielmehr die konkrete Absicht, den Anteil am Platzangebot tendenziell zu reduzieren, ohne die besonderen und nachgefragten Angebote im Kanton Bern zu gefährden. Es wird deshalb notwendig sein, mit den Konkordatskantonen in Verhandlungen zu treten, um das Angebot des Kantons Bern an Haftplätzen im geschlossenen Männervollzug für das Konkordat (heute in der JVA Thorberg) längerfristig zu beenden.

3.4 Exkurs: Beibehaltung der JVA Hindelbank

Die JVA Hindelbank ist seit der Gründung des Strafvollzugskonkordats der Nordwest- und Inner-schweiz im Jahr 1959 eine Konkordatsanstalt und zuständig für den Justizvollzug an Frauen. Zudem besteht seit 1971 auch eine Vereinbarung mit dem Ostschweizer Strafvollzugskonkordat. Im Rahmen der Erarbeitung der JVS und des Masterplans wurde von verschiedener Seite die Frage geäussert, weshalb der Kanton Bern eine Vollzugseinrichtung zur Verfügung stelle, die mehrheitlich von anderen Kantonen genutzt wird.

Im Jahr 2012 haben sich sowohl der Regierungsrat wie auch der Grosse Rat für eine Weiterführung der JVA Hindelbank ausgesprochen, weil

- a) der Kanton Bern andernfalls insgesamt aus dem Konkordatsvertrag ausscheiden müsste, wovon auch die anderen Vollzugseinrichtungen und die Bewährungs- und Vollzugsdienste direkt betroffen wären und Mehrkosten in Millionenhöhe nach sich ziehen würde (Mindereinnahmen durch ausbleibende Kostgelder, geringe Auslastung der Einrichtungen, ausserkantonale Platzierungen, ggf. Rückforderungen von bereits geleisteten Bundessubventionen);
- b) keine valablen Alternativen zur JVA Hindelbank bestehen. Würde eine kleinere Einrichtung für den Berner Frauenvollzug geschaffen, wäre sie wegen ihrer Grösse nicht in der Lage, alle Vollzugsformen für Frauen anzubieten und die Anforderungen an eine gesetzeskonforme und professionelle Ausgestaltung zu erfüllen. Ausserhalb des Kantons Bern bestehen keine adäquaten Einrichtungen für ausserkantonale Einweisungen.

Durch den Weiterbetrieb der JVA Hindelbank entstehen somit insgesamt weniger Kosten als bei anderen Lösungen. Die Aufrechterhaltung eines qualitativ hochstehenden Frauenvollzugs bleibt zudem weiterhin gewährleistet.

3.5 Erkenntnisse

Folgende Erkenntnisse der Arbeiten zum Masterplan sind Basis des strategischen Umsetzungsszenarios:

⁸ vgl. Art. 22 Abs. 1 ebd.

- a) Das RG Burgdorf soll als Untersuchungs- und Sicherheitsgefängnis im Verwaltungszentrum Neumatt bestehen bleiben. Somit wären an diesem Standort kaum Investitionen notwendig.
- b) In Thun muss im Rahmen einer Machbarkeitsstudie geklärt werden, ob die Administrativhaft beim bestehenden RG Thun angefügt und betriebswirtschaftlich sinnvoll betrieben werden kann.
- c) Im RG Bern wären nur noch 70 Haftplätze vorhanden, was keinen wirtschaftlich sinnvollen Betrieb mehr gewährleisten würde. Folglich sollte der Standort Bern auf lange Sicht geschlossen werden. Die bisher in Bern verbliebenen Haftplätze könnten wirtschaftlich sinnvoll in einem Neubau in der Region Berner Jura-Seeland betrieben werden.
- d) Der vorgesehene Totalumbau der JVA Thorberg beinhaltet Risiken, wie beispielsweise die bauliche Struktur oder Auflagen der Denkmalpflege. Sofern die Verhandlungen mit dem Konkordat über die Verlegung der Vollzugsplätze ausserhalb des Kantons nicht erfolgreich sind, muss später allenfalls geprüft werden, ob diese Plätze baulich und wirtschaftlich sinnvoll dem Neubau in der Region Berner Jura-Seeland zugeordnet werden könnten,
- e) Die im Masterplan ermittelten Bedarfszahlen der Haftplätze berücksichtigen keinen pauschalen Mehrbedarf aufgrund des Bevölkerungswachstums.

4 Nachhaltigkeit

Eine wesentliche Herausforderung der JVS und des Masterplans liegt in der Konkretisierung der Nachhaltigkeit. Das strategische Umsetzungsszenario des Masterplans muss einen dauerhaften und modernen Justizvollzug gewährleisten und+ nicht nur die aktuellen Probleme angehen, sondern auch die zukünftigen, heute erkennbaren Entwicklungen berücksichtigen. Es muss gelingen, den Justizvollzug so zu planen, dass auch spätere Generationen von dieser Ausgestaltung profitieren können.

Um die Nachhaltigkeit des Justizvollzugs zu gewährleisten, muss der vorliegende Masterplan deshalb mindestens folgende Bedingungen erfüllen:

- a) Die angestrebte Lösung muss die Voraussetzungen bieten, einerseits die aktuellen Bedürfnisse des Justizvollzugs und andererseits diejenigen der kommenden Jahre zu erfüllen.
- b) Der Justizvollzug darf durch die Umsetzung der angestrebten Lösung nicht in seinen Entwicklungs- und Handlungsmöglichkeiten eingeschränkt werden; im Gegenteil soll sie die Flexibilität des Justizvollzugs erhöhen und mit Reserven ausstatten, die bei Bedarf aktiviert werden können.

Mit dieser strategischen Umsetzung des Masterplans werden nicht nur die heutigen Schwierigkeiten angegangen wie Belegungsprobleme, veraltete Infrastrukturen und die wenig zukunfts-trächtige Idee der „Allround-Institutionen“. Unter dem Einbezug der wesentlichen Einflussfaktoren und der wesentlichen Trends und Entwicklungen⁹ berücksichtigt das vorliegende strategische Umsetzungsszenario der Masterplanung auch die Probleme von morgen – soweit sie heute abschätzbar sind:

- a) Mit der klaren Entflechtung der Haftarten und der Konzentration auf einen Vollzugsauftrag je Einrichtung bei gleichzeitiger modularer Ausgestaltung der Infrastrukturen eröffnen sich flexible Entwicklungsmöglichkeiten;

⁹ vgl. JVS, S. 45 ff.

- b) Mit gezielten Investitionen in neue bauliche Infrastrukturen werden künftige wiederkehrende Unterhaltskosten für Einrichtungen, die schon heute kaum mehr den gesetzlichen Vorgaben entsprechen, vermieden;
- c) Mit einem zeitgerechten und vorausschauenden strategischen Umsetzungsszenario werden Investitionen gezielt vorgenommen, die kurz- bis mittelfristig ohnehin zwingend getätigt werden müssten. Es ist anzunehmen, dass die Kosten zu einem späteren Zeitpunkt u.U. deutlich höher ausfallen würden als heute.

Das jetzt gewählte strategische Umsetzungsszenario des Masterplans wird zudem den Forderungen des GPK-Berichts vom 12. Oktober 2016 gerecht. Durch die interne und externe Prüfung wurde der Bedarf fundiert und umfassend abgeklärt und transparent dargestellt; es liegen strategische Betriebskonzepte vor, welcher den Empfehlungen der Anspruchsgruppen und der beigezogenen externen Expertinnen und Experten entsprechen.

5 Masterplan der Justizvollzugsstrategie 2017-2032

5.1 Drei Phasen der Umsetzung

Das strategische Umsetzungsszenario des Masterplan sieht die Anpassung und Realisierung der notwendigen Infrastrukturbauten in drei Phasen vor, wobei die erste Phase eine hohe Dringlichkeit aufweist und die weiteren Phasen wesentlich beeinflusst. Es enthält die Sanierung bestehender Einrichtungen, Standortverschiebungen, Zusammenlegungen und den Bau von zwei neuen Justizvollzugseinrichtungen.

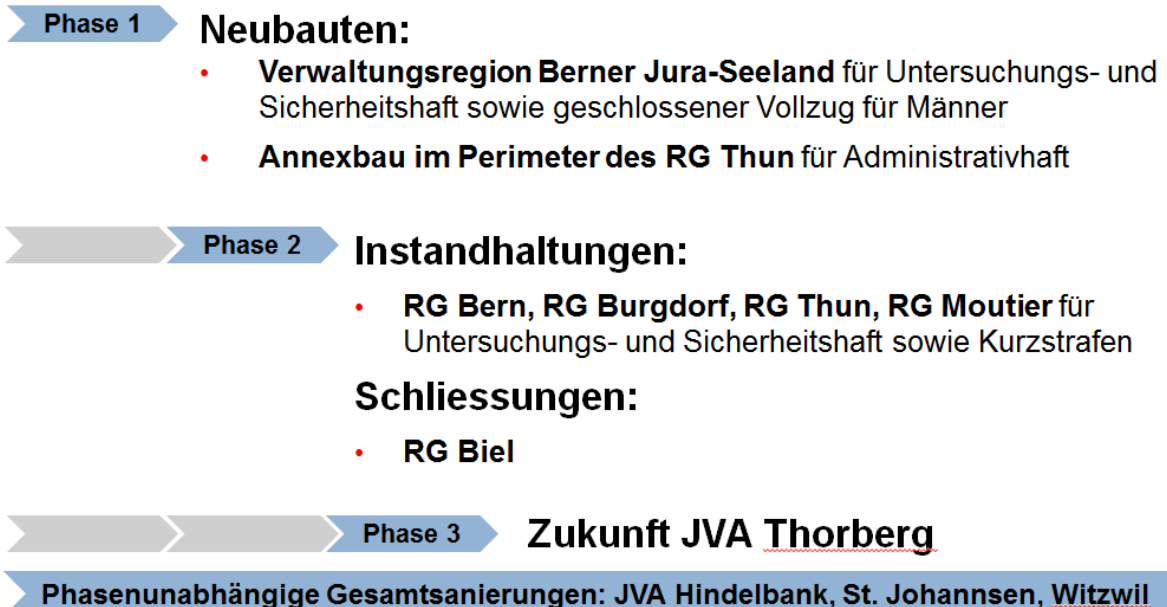


ABBILDUNG 1: GEPLANTE UMSETZUNG IN DREI PHASEN

Phase 1

Neubauten

Neubau in der Region Berner Jura-Seeland: In der Region Berner Jura-Seeland soll als Ersatz für das sehr baufällige RG Biel ein Neubau mit 100 Plätzen für die Untersuchungs- und Sicherheitshaft realisiert werden. Zudem sollen in der gleichen Anlage 150 Plätze für den geschlossenen Strafvollzug erstellt werden. Die ganze Anlage würde somit 250 Plätze umfassen. Ein konkreter Standort für die Realisierung ist derzeit noch nicht vorhanden.

Neubau Administrativhaft: Vorzugsweise soll im Perimeter des RG Thun ein Annexbau mit 80 Plätzen für die Administrativhaft erstellt werden. Die Administrativhaft für den ganzen Kanton wird damit in Thun konzentriert.

Phase 2

Instandhaltungen

RG Biel: Das RG Biel mit aktuell insgesamt 44 Plätzen für die Untersuchungs- und Sicherheitshaft, die Administrativhaft und den Strafvollzug wird geschlossen. Das RG Biel ist stark baufällig. Massnahmen wären dringend nötig, jedoch ist es deutlich zu klein, um wirtschaftlich betrieben zu werden. Die wegfallenden Plätze für die Untersuchungs- und Sicherheitshaft und den Strafvollzug werden durch den Standort Bern (Kurzstrafen) und die neue Einrichtung in der Region Berner Jura-Seeland ersetzt, die Administrativhaft wird in Thun konzentriert.

RG Moutier: Das RG Moutier verfügt mit 28 Plätzen über eine solide Infrastruktur, wird insbesondere für die flexible Nutzung im Bereich der Administrativhaft benötigt und sichert die regionale Verankerung im Berner Jura. Sollte die Gemeinde Moutier den Kanton wechseln, stehen die Plätze für den Kanton Bern allerdings nicht mehr zur Verfügung.

RG Bern: Das RG Bern mit aktuell 126 Plätzen für die Untersuchungs- und Sicherheitshaft, die Administrativhaft und den Strafvollzug wird mit minimalen Instandhaltungsarbeiten weiterhin betrieben. Die Untersuchungs- und Sicherheitshaft wird dem Neubau in der Region Berner Jura-Seeland (siehe oben) zugeordnet, die Administrativhaft in Thun konzentriert (siehe oben).

RG Thun: Das RG Thun mit aktuell 96 Plätzen für die Untersuchungs- und Sicherheitshaft, die Administrativhaft und den Strafvollzug wird nur noch für die Untersuchungs- und Sicherheitshaft genutzt. Die wegfallenden Plätze für den Strafvollzug werden dem Regionalgefängnis Bern (Kurzstrafen) und dem Neubau in der Region Berner Jura-Seeland zugeordnet. Die Administrativhaft des ganzen Kantons wird vorzugsweise im Annexbau in Thun konzentriert.

RG Burgdorf: Das RG Burgdorf mit aktuell 109 Plätzen wird ausschliesslich für die Untersuchungs- und Sicherheitshaft weiter betrieben. Die wegfallenden Plätze für den Strafvollzug werden dem RG Bern (Kurzstrafen) und dem Neubau in der Region Berner Jura-Seeland zugeordnet, die Administrativhaft wird in Thun konzentriert.

Phase 3

Zukunft JVA Thorberg

Zukunft JVA Thorberg

Aufgrund der modernen Anforderungen ist in der JVA Thorberg am heutigen Standort eine Reduktion der Plätze im geschlossenen Männervollzug von derzeit 180 Plätzen auf 130 Plätze so oder anders notwendig; damit wird den errechneten Flächenanforderungen Rechnung getragen. Die Instandhaltung der JVA Thorberg ist aufgrund der sanierungsbedürftigen und unter Denk-

malschutz stehenden Gebäude kostenintensiv. Bereits heute drängen sich grosse Investitionen für den Erhalt der Gebäude und die Sanierung des Untergrunds auf. Zudem wird ein effizienter Betrieb durch die gegebenen, alten Gebäudestrukturen und die darauf ausgerichteten Arbeitsabläufe deutlich erschwert.

Die geschätzten Kosten für eine Gesamtsanierung der JVA Thorberg stehen in einem ungünstigen Verhältnis zum Nutzen und dem maximal möglichen Platzangebot am bestehenden Standort. In einer gesamtheitlichen Betrachtung sprechen heute überzeugende Argumente für die längerfristige Aufgabe des Standorts der JVA auf dem Thorberg.

Die Frage der Weiterführung oder Schliessung der JVA Thorberg wird deshalb erst in einer dritten Phase und bewusst in Kenntnis der tatsächlichen Realisierung der Infrastrukturen der vorhergehenden Phasen gegen Ende des bisherigen Strategiezeitraums (ca. 2030) definitiv entschieden. Die finanziellen Auswirkungen eines Um- oder Neubaus wirken erst ausserhalb des Zeitraums der Justizvollzugsstrategie und stehen in Abhängigkeit zu den Verhandlungen mit dem Konkordat NWI-CH. In der Zwischenzeit wird die JVA Thorberg gebrauchstauglich erhalten und weiterbetrieben.

Angeichts der Absicht die konkordatlichen Vollzugsplätze im Kanton Bern generell zu reduzieren, wird der Kanton Bern dem Strafvollzugskonkordat der Nordwest- und Innerschweiz als Variante einen Antrag unterbreiten, um innerhalb von 10 bis 15 Jahren aus der konkordatlichen Verpflichtung für den Betrieb einer geschlossenen Strafanstalt für erwachsene Männer entlassen zu werden. Eine von der Konkordatskonferenz eingesetzte konkordatliche Expertengruppe würde in diesem Fall klären, ob die Schliessung der JVA Thorberg dem konkordatlichen Grundauftrag widerspricht und gegebenenfalls aufzeigen, unter welchen Bedingungen und Auflagen der Kanton Bern aus der konkordatlichen Verpflichtung zum Betrieb einer geschlossenen Strafanstalt für Männer entlassen werden kann. Die durch eine Schliessung der JVA Thorberg verloren gehenden Vollzugsplätze müssten in diesem Fall innerhalb des Konkordats ersetzt werden.

Phasenunabhängige Gesamtsanierung

JVA Hindelbank: Die 107 Plätze der JVA Hindelbank für den Frauenvollzug bleiben weiterhin bestehen, es werden keine weiteren Haftplätze hinzugefügt. Die Einrichtung wird im Hinblick auf eine unveränderte Nutzung schrittweise gesamtsaniert.

JVA St. Johannen: Die 80 Plätze für den offenen Massnahmenvollzug bleiben weiterhin bestehen, es werden keine weiteren Haftplätze hinzugefügt. Die Einrichtung wird im Hinblick auf eine unveränderte Nutzung schrittweise gesamtsaniert.

JVA Witzwil: Die bestehenden 180 Plätze für den offenen Strafvollzug werden unverändert weiterbetrieben. Die bereits an die Hand genommene Gesamtsanierung für eine unveränderte Nutzung wird umgesetzt.¹⁰

¹⁰ RRB Nr. 598/2018 - Verpflichtungskredit Instandsetzung JVA Witzwil, 2018-2022.

5.2 Vorgesehenes Platzangebot nach Umsetzung des Szenarios

Der in der Justizvollzugsstrategie ursprünglich ausgewiesene zusätzliche Platzbedarf wurde von rund 200 auf 147 (inkl. 28 im RG Moutier) reduziert.

Standort	Vollzugsform	Veränderungsbedarf	Plätze
Region Berner Jura-Seeland	Untersuchungs- und Sicherheitshaft Geschlossener Strafvollzug	Neubau in der Region Berner Jura-Seeland	250
Thun, Annex	Administrativhaft	Neubau im Perimeter des RG Thun	80
Bern	Geschlossener Strafvollzug (Kurzstrafen)	Anpassungen, Instandhaltung	70
Thun	Untersuchungs- und Sicherheitshaft	Anpassungen, Instandhaltung	74
Thorberg	Geschlossener Strafvollzug	Anpassungen, Instandhaltung	130
Burgdorf	Untersuchungs- und Sicherheitshaft	Kein Bedarf	100
Biel	-	Aufhebung	0
Moutier	Administrativhaft	Kein Bedarf, Halten	28
Hindelbank	Frauenvollzug	Gesamtsanierung	107
St. Johannsen	Offener Massnahmenvollzug	Gesamtsanierung	80
Witzwil	Offener Strafvollzug	Gesamtsanierung	180
	Total Plätze neu		1099
	Total Plätze aktuell		952
	Differenz		147

TABELLE 1: ÜBERSICHT PLATZANGEBOT NACH UMSETZUNG DES STRATEGISCHEN SZENARIOS DES MASTERPLANS

Die Differenz von 53 Plätzen zum ursprünglich in der Justizvollzugsstrategie ausgewiesenen Bedarf entsteht im Wesentlichen durch dem Verzicht auf den Ausbau des Angebots im Frauenvollzug (33 Plätze) sowie die Annahme eines reduzierten Bedarfs in der Untersuchungs- und Sicherheitshaft und im geschlossenen Strafvollzug für Männer (rund 20 Plätze). Unberücksichtigt bleibt vorerst ein später möglicher Wegfall von weiteren 28 Plätzen im RG Moutier infolge Kantonswechsel.

5.3 Räumliche Umsetzung

Mit dem strategischen Umsetzungsszenario werden die Standorte der Justizvollzugseinrichtungen längerfristig konzentriert. Die verbleibenden Standorte erreichen mit ihrer Grösse die Voraussetzung für einen wirtschaftlichen Betrieb und berücksichtigen die regionale Verankerung.

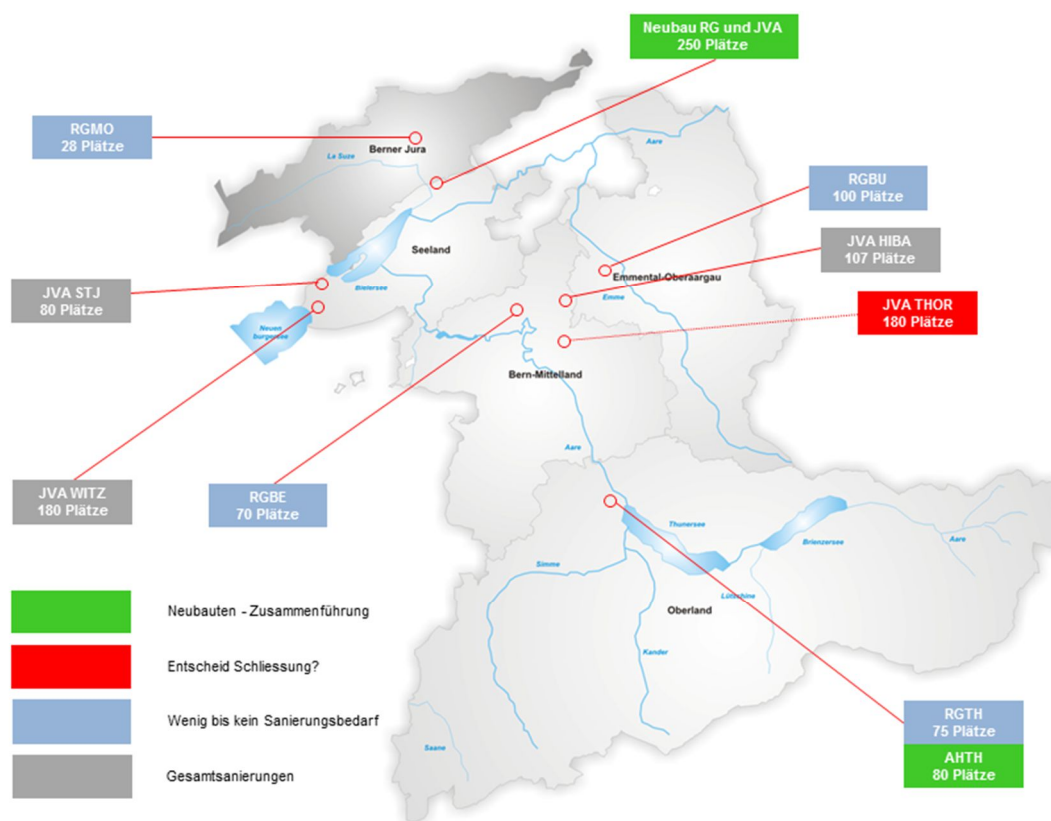


ABBILDUNG 2: ÜBERSICHT RÄUMLICHE UMSETZUNG

5.4 Kosten

Auch bei den Investitionen im Strafvollzug werden zunehmend Finanzierungsmodelle eingesetzt, die privaten Akteuren bei Planung, Bau, Finanzierung und Betrieb eine umfassendere Rolle zuschreiben. Investorenmodelle und Public Private Partnership (PPP) sind zwei mögliche Varianten, um in geeigneten Projekten über einen Lebenszyklusansatz und den Einbezug von privatem Know-how und allenfalls auch privatem Kapital den öffentlichen Haushalt zu entlasten.

Das strategische Umsetzungsszenario des Masterplans stellt im Verhältnis zu dem in der JVS dargestellten realistischen Szenario „status quo plus“ eine Verzichtsplanning dar. Es sind lediglich die baulichen Massnahmen enthalten, die notwendig sind, um die Ausgestaltung des Vollzugs gemäss den Mindeststandards zu garantieren. Verzichtet wird auf einen Ersatzneubau des RG Bern, auf den Ersatzneubau und die Erweiterung der JVA Hindelbank und auf die Totalsanierung bzw. den Ersatzneubau der JVA Thorberg.

5.4.1 Geschätzter Investitionsbedarf Phase 1

Die nachfolgenden Baukosten der ersten Phase wurden gemeinsam mit Fachleuten der BVE aufgrund bisheriger Erfahrungswerte geschätzt. Die Erstellungskosten für Neubauten für den

geschlossenen Männervollzug und die Administrativhaft werden vom Bundesamt für Justiz mit rund einem Drittel subventioniert. Das Total der Anlagekosten inkl. Baubeiträge beläuft sich auf rund 355 Mio. CHF.

	Neuer Standort Region Berner Jura-Seeland		Annexbau Thun	Total
Massnahme	Ersatzneubau RG Biel	Neubau geschlossener Männervollzug	Neubau Administrativhaft	
Anzahl Plätze IST	0	0	0	0
Anzahl Plätze SOLL	100	150	80	330
Kosten pro Platz, excl. MwSt. (Kennwert 2 ¹¹)	878'182	1'000'000	878'182	n.a.
MwSt.	7.70%	7.70%	7.70%	n.a.
Kosten pro Platz, inkl. MwSt. (Kennwert 2)	945'802	1'077'000	945'802	n.a.
Erstellungskosten ¹²	94.6 Mio.	161.6 Mio.	75.7 Mio.	305.4 Mio.
Zusätzliche Baunebenkosten ¹³	30%	30%	30%	30%
Total Anlagekosten	123.0 Mio.	210.1 Mio.	98.4 Mio.	397.1 Mio.
Anteil Baubeiträge BJ ¹⁴ an Erstellungskosten	0%	32%	32%	n.a.
Total Anlagekosten inkl. Baubeiträge gerundet	123 Mio.	158 Mio.	74 Mio.	355 Mio.

TABELLE 2: KOSTENÜBERSICHT DER PHASE 1

Ein Argument für die vorgeschlagenen Erweiterungs- und Neubauten in Hinblick auf betriebswirtschaftlich sinnvolle Grössen und Synergieeffekte sind Kosteneinsparungen. Mit dem Erweiterungsbau für die Administrativhaft am Standort Thun, dem vorgeschlagenen Neubauprojekt in der Region Berner Jura-Seeland, welches die Untersuchungshaft sowie den geschlossenen Männervollzug vereint, werden Synergiepotenziale und optimierte Betriebsabläufe geschaffen. Dadurch lassen sich nicht nur redundante Investitionen in kapitalintensive Gebäude vermeiden, sondern auch Kosten im Betriebsablauf aufgrund von effizienteren Prozessen reduzieren.

Neuer Standort in der Region Berner Jura-Seeland– Neubau: Ein Neubau für die Untersuchungshaft und für den geschlossenen Männervollzug soll geografisch im Grossraum der Region Berner Jura-Seeland gebaut werden. Durch die Priorisierung des Neubauprojekts wird zwar ein kurzfristiger Überhang beim Platzangebot geschaffen. Dadurch werden aber kurzfristige und kostenaufwändige Bauprovisorien vermieden.

Annexbau Thun – Neubau: Mit dem vorgeschlagenen Neubauprojekt für die Administrativhaft soll idealerweise der bisherige Standort des RG Thun um 80 Plätze erweitert werden. Damit wird im RG Thun die angestrebte, betriebswirtschaftlich sinnvolle Minimalgrösse erreicht.

¹¹ Kennwert 2: Der Kennwert definiert eine zukunfts- und belastungsfähige Richtgrösse der benötigten Quadratmeterzahl pro eingewiesene Person.

¹² Planungsgenauigkeit: plus / minus 30 Prozent.

¹³ Baunebenkosten: Unter Baunebenkosten werden der Grundstückserwerb, die Projektentwicklung und die Bauherrenleistung subsumiert.

¹⁴ Baubeiträge Bundesamt für Justiz: Das Bundesamt für Justiz gewährt Beiträge an Neu-, Um- und Ausbauten von Einrichtungen für den Vollzug von Strafen und Massnahmen an Erwachsenen, jungen Erwachsenen, Kindern und Jugendlichen (Erziehungseinrichtungen).

5.4.2 Geschätzter Investitionsbedarf Phase 2

In der zweiten Phase wird das RG Biel geschlossen. Die damit zusammenhängenden Einnahmen einer möglichen Veräusserung der Liegenschaft werden in der nachfolgenden Kostenübersicht nicht berücksichtigt. Für die Standorte der RG Bern, Thun und Burgdorf wird mit den minimal nötigen Investitionen für den Weiterbetrieb von insgesamt rund 42 Mio. CHF gerechnet.

	RG Bern	RG Biel	RG Moutier	RG Thun	RG Burgdorf	Total
Massnahme	Halten und Reduktion Anzahl Plätze	Schliessung	Halten	Instandhaltung und Reduktion Plätze	Instandhaltung und Reduktion Anzahl Plätze	
Anzahl Plätze IST	126	44	28	98	109	405
Anzahl Plätze SOLL	70	0	28	74	100	272
Kosten pro Platz, exkl. MwSt. (Kennwert 2)	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
MwSt.	7.70%	7.70%	7.70%	7.70%	7.70%	n.a.
Kosten pro Platz, inkl. MwSt. (Kennwert 2)	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
Sanierungskosten	10 Mio.	-	-	20.6 Mio.	1.8 Mio.	32.4 Mio.
Zusätzliche Baunebenkosten	30%	-	-	30%	30%	30%
Total Anlagekosten	13 Mio.	-	-	26.8 Mio.	2.3 Mio.	42.1 Mio.
Anteil Baubeiträge BJ an Sanierungskosten	0%	0%	0%	0%	0%	0%
Total Anlagekosten inkl. Baubeiträge gerundet	13 Mio.	- Mio.	- Mio.	27 Mio.	2 Mio.	42 Mio.

TABELLE 3: KOSTENÜBERSICHT DER PHASE 2

RG Bern – Instandhaltung: Das RG Bern soll weiterhin als Gefängnis betrieben werden und erfährt dadurch eine Haftplatzreduktion, um so die heute geforderten gemeinschaftlichen Aufenthaltsflächen und -räume anbieten zu können. Gleichzeitig sollen die Mehrbettzellen mehrheitlich in Einzelzellen umgewandelt werden. Das RG Bern weist durch die eingeschränkten Platzverhältnisse kein langfristiges Potential auf und soll vorerst für maximal 25 Jahre betrieben werden. Das RG Bern wird, wo betrieblich notwendig, unterhalten, ansonsten jedoch von weiteren Ausbauten ausgeschlossen.

RG Biel – Schliessung: Das bisherige RG Biel wird während der Phase 2 und nach der Fertigstellung des Neubaus in der Region Berner Jura-Seeland geschlossen.

RG Moutier – Instandhaltung: Das RG Moutier wird bis zum Entscheid über die Kantonszugehörigkeit der Gemeinde unverändert weiterbetrieben und insbesondere auch für die Administrativhaft verwendet. Sollte die Gemeinde Moutier den Kanton wechseln, stehen die Plätze für den Kanton Bern allerdings nicht mehr zur Verfügung. Beim Verbleib der Gemeinde im Kanton Bern ist aufgrund der unwirtschaftlichen Grösse zu einem späteren Zeitpunkt ein Ausbau der Plätze zu prüfen.

RG Thun – Instandhaltung: Die Plätze im RG Thun für die Untersuchungs- und Sicherheitshaft werden auf die ursprüngliche Nutzungskonzeption reduziert.

RG Burgdorf – Instandhaltung: Die Vollzugsabteilung für den vorzeitigen Strafantritt wird in den geschlossenen Männervollzug im vorgesehenen Neubau im Berner Jura-Seeland integriert.

Die Plätze im RG Burgdorf werden inskünftig nur noch für die Untersuchungs- und Sicherheitshaft genutzt.

5.4.3 Investitionen Phase 3

Der Investitionsbedarf der Phase 3 ist abhängig von der geplanten Machbarkeitsstudie zum Weiterbetrieb der JVA Thorberg und den Verhandlungen mit dem Konkordat zur Verlagerung der benötigten Vollzugsplätze in andere Konkordatskantone. Zu den finanziellen Auswirkungen kann zum heutigen Zeitpunkt noch keine klare Aussage getroffen werden (die Kosten für eine umfassende Sanierung der JVA Thorberg am heutigen Standort wird derzeit auf rund 117 Mio. CHF geschätzt; auf diese soll verzichtet werden).

5.4.4 Investitionsbedarf für die phasenunabhängigen Gesamtsanierungen der bestehenden Infrastrukturen

Für die phasenunabhängige Instandsetzung der bestehenden Infrastrukturen der JVA Hindelbank, St. Johannsen und Witzwil wird in den nächsten Jahren mit einem Investitionsbedarf von rund 190 Mio. CHF gerechnet. Wobei die konkreten Sanierungsarbeiten und die entsprechenden Investitionen in zeitlich flexiblen, kleineren und voneinander unabhängigen Arbeitspaketen realisiert werden können. Das Platzangebot bleibt unverändert. Das Bundesamt für Justiz subventioniert die Sanierungskosten mit jeweils 25%. Entsprechende Beiträge sind bereits in der Finanzplanung für die Bundesbeiträge der Jahre 2019-2022 eingestellt.

	JVA Hindelbank	JVA St. Johannsen	JVA Witzwil	Total
Massnahme	Instandsetzung	Instandsetzung	Instandsetzung	
Anzahl Plätze IST	107	80	180	367
Anzahl Plätze SOLL	107	80	180	367
Kosten pro Platz, exkl. MwSt. (Kennwert 2)	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
MwSt.	7.70%	7.70%	7.70%	7.70%
Kosten pro Platz, inkl. MwSt. (Kennwert 2)	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
Sanierungskosten	80.1 Mio.	70.2 Mio.	30.7	181 Mio.
Zusätzliche Baunebenkosten	30%	30%	30%	30%
Total Anlagekosten	104.1 Mio.	91.2 Mio.	39.9 Mio.	235 Mio.
Anteil Baubeiträge BJ an Sanierungskosten	25%	25%	25%	n.a.
Total Anlagekosten inkl. Baubeiträge gerundet	84 Mio.	74 Mio.	32 Mio.	190 Mio.

TABELLE 4: KOSTENÜBERSICHT PHASENUNABHÄNGIGE GESAMTSANIERUNGEN

JVA Hindelbank – Instandsetzung: Die JVA Hindelbank (Frauenvollzug) wird bei gleichbleibendem Platzangebot umfassend instandgesetzt.

JVA St. Johannsen – Instandsetzung: Die JVA St. Johannsen (offener Massnahmenvollzug) wird bei gleichbleibendem Platzangebot instandgesetzt.

JVA Witzwil – Instandsetzung: Die JVA Witzwil (offener Männervollzug) wird bei gleichbleibendem Platzangebot instandgesetzt.

5.4.5 Zeitliche Umsetzungsplanung

Die Realisierung der Vorhaben wird gegenüber den Szenarien der Justizvollzugsstrategie zeitlich deutlich erstreckt und geht – insbesondere was die JVA Thorberg angeht – über den bisherigen Zeithorizont der Justizvollzugsstrategie hinaus. Die Priorisierung liegt dabei klar auf der Realisierung der dringenden Neubauten der ersten Phase. Die konkrete Ausgestaltung dieser Neubauten unter Berücksichtigung der baulichen Möglichkeiten am ausgewählten Standort beeinflusst in entscheidender Weise die weitere Umsetzung in den folgenden Phasen – insbesondere bezüglich des Platzangebots. Die konkrete zeitliche Umsetzung aller Vorhaben hängt zudem im Wesentlichen von den gesamtkantonalen Priorisierung der Bauinvestitionen in der mittelfristigen Investitionsplanung sowie von konkret realisierbaren Projekten an den jeweiligen Standorten ab.

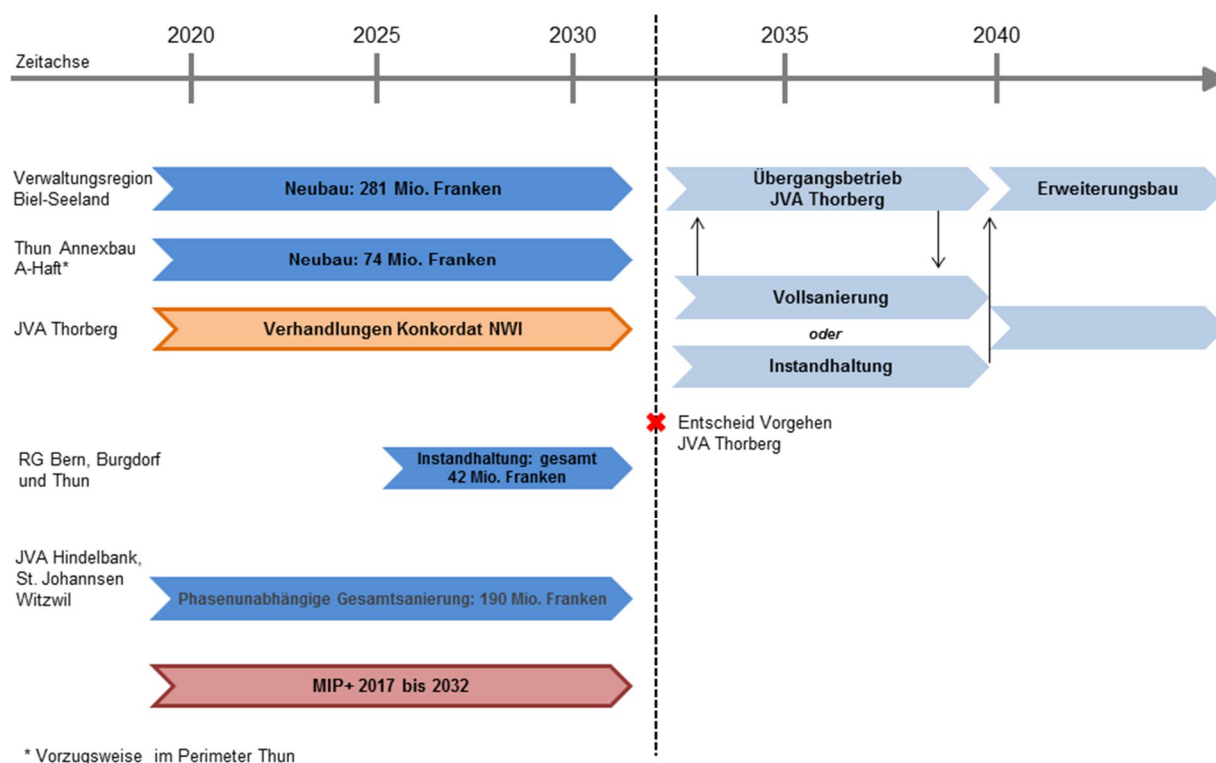


ABBILDUNG 3: ÜBERSICHT ZEITLICHE UMSETZUNG

Der Entscheid über das weitere Vorgehen bezüglich der JVA Thorberg muss bereits in den nächsten Jahren vorbereitet werden. Die JVA Thorberg verfügt aufgrund des Standorts über keine Entwicklungsmöglichkeiten. Sofern die geplante Machbarkeitsstudie zum Schluss kommt, dass eine Schliessung die wirtschaftlichere Option darstellt, wäre entweder ein Ersatzneubau im Kanton Bern oder aber im übrigen Konkordatsgebiet notwendig. Zu diesem Zweck soll frühzeitig mit dem Strafvollzugskonkordat abgeklärt werden, ob andere Kantone im Konkordat bereit wären, für die wegfallenden 130 Plätze (wovon rund 90 Plätze für Berner Insassen) einen Neubau zu realisieren. Damit würde das bisherige, historisch gewachsene Engagement des Kantons Bern im Konkordat deutlich reduziert.

5.4.6 Einfluss auf die zukünftigen Personalkosten

Massgabe für die Berechnungen der Personalkosten¹⁵ sind die Empfehlungen des Bundesamts für Justiz betreffend den Personalschlüssel für die Untersuchungs- und Sicherheitshaft (Empfehlung: 2.3 Plätze auf 1 Stelle) und für den geschlossenen Massnahmenvollzug. Die JVA Thorberg

¹⁵ Die angegebenen Zahlen beziehen sich auf das Jahr 2018.

(Empfehlung: 1.3 Plätze auf 1 Stelle) kann auch nach einer Instandsetzung aufgrund der alten Gebäudestrukturen nicht mit dem durch das Bundesamt für Justiz empfohlenen Personalschlüssel betrieben werden.

Hingegen können am Standort Thun und beim Neubauprojekt in der Region Berner Jura-Seeland bei der Infrastruktur Doppelspurigkeiten vermieden werden. Durch die gemeinsame Nutzung der Versorgung, des Gesundheitsdienstes, des Sicherheitsdienstes, der Administration, der zentralen Beschaffungslogistik sowie durch Synergien im Schichtbetrieb, beim gemeinsamen Pikettendienst und bei weiteren gleichgeschalteten Prozessen (bspw. Ein- und Austritt) können deutliche Einsparungen erzielt werden.

Auch innerhalb der Verwaltung, den sogenannten Querschnittsfunktionen, lässt sich der Personalaufwand reduzieren. Durch gemeinsame, zentrale Unternehmensfunktionen wie beispielsweise in den Bereichen Finanzen oder Personal können in der Summe Personalkosten reduziert werden.

	IST Anzahl Plätze	Durchschn. Personalkos- ten pro Platz	SOLL Anzahl Plätze	Durchschn. Personalkos- ten pro Platz	Veränderung in %	Veränderung in CHF
AJV	952	81'412	1'099	75'621	-7.1	-5'790

TABELLE 5: VERÄNDERUNG PERSONALKOSTEN PRO VOLLZUGPLATZ

Aufgrund einer ersten Gesamtschätzung des Amtes für Justizvollzug ist es deshalb möglich, die Personalkosten pro Insassenplatz um 7.1% bzw. rund 5'800 CHF pro Jahr und hochgerechnet auf 1'099 geplante Plätze um rund 6,4 Mio. CHF zu senken. Mit der Optimierung der RG Burgdorf, Bern und Thun und dem Neubau in der Region Berner Jura-Seeland kann das erhöhte Haftplatzangebot mit dem heutigen Personalbestand betrieben werden.

5.4.7 Entwicklung der Insassentransporte

Zum jetzigen Zeitpunkt ist eine konkrete Aussage bezüglich der Entwicklung der notwendigen Insassentransporte bei Umsetzung des vorgeschlagenen Szenarios nicht möglich. Durch die zentrale Koordination und Disponierung können allerdings Einsparungen erzielt werden. Zudem wird durch den verstärkten Einsatz digitaler Kommunikationstechnik in Zukunft mit einer Reduktion der notwendigen Transporte gerechnet. So sollen bspw. gerichtsverwertbare Befragungen im Rahmen von Videokonferenzen durchgeführt werden, ohne dass die Eingewiesenen die Vollzugseinrichtungen verlassen müssen.

Selbst wenn der Transportbedarf trotzdem um 20% steigen würde, sind die Kosten im Verhältnis zum Gesamtaufwand als eher gering zu bezeichnen. Der Transportdienst wird heute mit zehn Mitarbeitenden betrieben. Ein deutlich gestiegener Transportbedarf von 20% würde deshalb lediglich 2 zusätzliche Stellen erfordern. Dabei handelt es sich um eine provisorische Schätzung. Der effektive Bedarf im Transportbereich kann erst eruiert werden, wenn die Standorte der konkreten Projekte definiert sind. Es wird aber insgesamt von tragbaren Kosten im Gesamtsystem des Justizvollzugs ausgegangen.

Nichtsdestotrotz verliert die Wahl des Standortes einer Vollzugseinrichtung dadurch nicht vollständig an Bedeutung, da es nie möglich sein wird ganz auf Transporte von eingewiesenen Personen zu verzichten und für die Anspruchsgruppen das Bedürfnis nach einer gewissen Nähe zu den Eingewiesenen bestehen bleibt. Einen Neubau in einer ländlichen, abgelegenen und verkehrsmässig schlecht erschlossenen Region zu planen, würde zu einer Ressourcensteigerung im Transportwesen innerhalb der gesamten Polizei- und Militärdirektion (bspw. auch der Kantonspolizei) führen.

5.5 Verichtsplanung im strategischen Umsetzungsszenario

Für die **JVA Thorberg** wurde in der Justizvollzugsstrategie und in den Konkretisierungsarbeiten zum Masterplan dringender Handlungsbedarf deutlich gemacht und ein Neu- bzw. Umbau vorgesehen. In Abweichung zu dieser Einschätzung geht der Masterplan vorliegend im Sinne eines Verichts lediglich von einem gebrauchstauglichen Erhalt der JVA Thorberg aus. Die Kosten einer Gesamtsanierung der JVA stehen in einem ungünstigen Verhältnis zum Nutzen und den möglichen Ausbaumöglichkeiten am bestehenden Standort. Aufgrund der detaillierten Abklärungen zum Entwicklungspotential der JVA Thorberg am heutigen Standort ist eine Reduktion der Plätze im geschlossenen Männervollzug von derzeit 180 Plätzen auf 130 Plätze in jedem Fall notwendig. Die Bereitschaft, von einer Weiterführung der JVA Thorberg abzusehen und die 130 Plätze dem Strafvollzugskonkordat Nordwest- und Innerschweiz zur Verfügung zu stellen, gilt vorliegend als Bestandteil der Verichtsplanung.

Aufgrund angepasster Nutzungsformen verfügt die **JVA Hindelbank** gemäss Justizvollzugsstrategie und Masterplan grundsätzlich über das Potential, den künftigen Anforderungen des Justizvollzugs gerecht zu werden. Die JVA Hindelbank benötigt für die erforderliche Instandsetzung bzw. für die Sicherheit der Planung dennoch eine entsprechende Gesamtsanierung oder eine Sanierung in Etappen. Für die JVA Hindelbank wird aber auf einen Neubau und auf eine Platzzahlerhöhung verzichtet. Die 107 Plätze der JVA Hindelbank für den Frauenvollzug bleiben somit am gleichen Standort bestehen.

Die Polizei- und Militärdirektion verzichtet entgegen der Justizvollzugsstrategie (Szenario "status quo plus") auch auf einen Neu- oder Umbau des **RG Bern** am gleichen Standort und reduziert die Anzahl Haftplätze von 126 auf 70. Diese Reduktion der Platzanzahl ergibt sich aus der Aufhebung der Doppelbelegung der Zellen zugunsten von zusätzlichen Arbeits- und gemeinschaftliche Aufenthaltsflächen. Hinsichtlich der Dauer des längerfristigen Betriebs wird von einem Zeitfenster von ca. 25 Jahren ausgegangen. Die Frage nach einem neuen Standort für das RG Bern stellt sich erst nach Ablauf der Nutzungsdauer. Das RG Bern stellt während diesem Zeitraum den geordneten Betrieb sowie die örtliche Nähe zu den Anspruchsgruppen sicher. Es wird nur wo betrieblich notwendig unterhalten, ansonsten von weiteren baulichen Massnahmen ausgeschlossen. Das vorliegende Umsetzungsszenario des Masterplans verzichtet somit auf das Vorhaben eines Neubaus und sieht lediglich die längerfristige Instandhaltung vor.

	Justizvollzugsstrategie (Status quo mutatio)	Masterplan (Strategisches Umsetzungsszenario)
RG Bern	Neubau	Instandhaltung
Administrativhaft	Neubau (Bern)	Annexbau (Thun)
RG Burgdorf	Instandhaltung	Instandhaltung
RG Thun	Bauliche Anpassungen	Bauliche Anpassungen
Region Berner-Seeland	Neubau (RG)	Neubau (RG und JVA)
JVA St. Johannsen	Sanierung	Sanierung
JVA Witzwil	Sanierung	Sanierung
JVA Hindelbank	Neubau	Sanierung
JVA Thorberg	Neubau	Entscheid ca. 2030

TABELLE 6: GEGENÜBERSTELLUNG DER SZENARIEN

5.6 Konsequenzen eines Verzichts der Umsetzung

Ein Verzicht auf die Realisierung des strategischen Umsetzungsszenarios des Masterplans hätte die Konsequenz, dass eine notwendige Weiterentwicklung des Justizvollzugs im Kanton Bern nicht möglich wird. Der Investitionsbedarf für den Erhalt der bestehenden Infrastrukturen ohne Veränderung des Angebots wird auf rund 300 Mio. CHF geschätzt.¹⁶ Der Erhalt des Status Quo hätte zudem zur Folge, dass

- eine strategische Ausrichtung des Berner Justizvollzugs nicht möglich wäre (Haftartenentflechtung, modular nutzbare Neubauten und die Reduktion des Engagements im Strafvollzugskonkordat);
- die baulichen, technischen und konzeptionellen Unzulänglichkeiten weiterhin bestehen blieben;
- der absehbare Bedarf an zusätzlichen Vollzugsplätzen im Kanton Bern nicht geschaffen würde und somit weder den gesetzlichen Entwicklungen, den veränderten Rahmenbedingungen und Ansprüchen noch dem Bevölkerungswachstum Rechnung tragen könnte;
- der Justizvollzug des Kantons Bern mit der Entwicklung des Straf- und Massnahmenvollzugs nicht mehr Schritt halten würde und zunehmend abhängig wäre von ausserkantonalen Angeboten mit entsprechenden Mehrkosten.

¹⁶ JVS, S. 5.

6 Zusammenfassung

Mit der Konkretisierung und Überprüfung der Entwicklungsszenarien der Justizvollzugsstrategie im Rahmen des Masterplans wurde ein strategisches Umsetzungsszenario erarbeitet, welches den voraussichtlichen Finanzbedarf im Vergleich zu den bisherigen Szenarien der Justizvollzugsstrategie senkt und die beschränkten finanziellen Möglichkeiten des Kantons für Investitionen besser berücksichtigt. Der Masterplan orientiert sich bewusst an den Minimalstandards, dem verifizierten Platzbedarf, berücksichtigt in differenzierter Weise die bestehende Einbindung des Kantons im Strafvollzugskonkordat und entlastet die kantonale Investitionsrechnung durch eine zeitliche erstreckte und etappierte Vorgehensweise. So wird entgegen der bisherigen Szenarien der Justizvollzugsstrategie bewusst auf den Ausbau von Plätzen für kantonsexterne Bedürfnisse (insbesondere in der JVA Hindelbank, der einzigen Frauenanstalt der Deutschschweiz, aber auch in den übrigen Konkordatsanstalten JVA Witzwil, JVA St. Johannsen und JVA Thorberg) verzichtet, um den Anteil des Angebots des Kantons Bern im Konkordat mittel- bis längerfristig zu reduzieren.

In Abweichung zur Justizvollzugsstrategie geht der Masterplan vorliegend im Sinne eines Verzichts lediglich von einem gebrauchstauglichen Erhalt der **JVA Thorberg** aus. Aufgrund der detaillierten Abklärungen zum Entwicklungspotential der JVA Thorberg am heutigen Standort ist eine Reduktion der Plätze im geschlossenen Männervollzug von derzeit 180 Plätzen auf 130 Plätze notwendig. Die Bereitschaft, von einer Weiterführung der JVA Thorberg abzusehen und die 130 Plätze dem Strafvollzugskonkordat Nordwest- und Innerschweiz zur Verfügung zu stellen, kommt für den Kanton Bern einem Verzicht gleich.

Die Ausführungen im Masterplan verzichten entgegen der Justizvollzugsstrategie (Szenario "status quo plus") auf einen Neu- oder Umbau des **Regionalgefängnisses Bern** am gleichen Standort und reduziert die Anzahl Haftplätze von 126 auf 70. Diese Reduktion der Platzanzahl ergibt sich aus der Aufhebung der Zellen zugunsten von zusätzlichen Arbeits- und gemeinschaftliche Aufenthaltsflächen. Hinsichtlich der Dauer des längerfristigen Betriebs wird von einem Zeitfenster von ca. 25 Jahren ausgegangen. Die Frage nach einem neuen Standort für das Regionalgefängnis Bern stellt sich erst nach Ablauf der Nutzungsdauer und bedingt zu diesem Zeitpunkt eine erneute Bedarfsabklärung. Das Regionalgefängnis Bern wird deshalb nur wo betrieblich notwendig unterhalten, ansonsten von weiteren baulichen Massnahmen ausgeschlossen.

Auch die **JVA Hindelbank** wird nicht neu gebaut, sondern mit einer Sanierung betriebstauglich gehalten. Ausgehend von dem in der Justizvollzugsstrategie erhobenen Bedarf von 1'155 Haftplätzen wird im Masterplanszenario von einer Anzahl von 1'099 Plätzen ausgegangen. Im Vergleich zum Szenario "status quo plus" stellen die vorangehenden Überlegungen eine optimierte und minimale Variante dar, welche dennoch eine Entwicklung des Straf- und Freiheitsentzug zulässt und gleichzeitig einen Verzicht darstellt.

Die Realisierung des strategischen Umsetzungsszenarios des Masterplans in den nächsten 15 Jahren wird es dem Kanton Bern ermöglichen, den Justizvollzug auch in Zukunft in vertretbarer und wirtschaftlicher Weise durchzuführen. Indem eine sinnvolle Kombination gefunden wurde aus der zwingend notwendigen Erstellung von Neubauten, der Schliessung zu kleiner Vollzugseinrichtungen und der Instandsetzung der bestehenden Bausubstanz, welche aufgrund des Entwicklungspotentials sanierungswürdig ist, können laufende Kosten eingespart und bestehende Ressourcen künftig optimaler genutzt werden.